

Das Solidarprojekt Sozialstaat - gestern, heute und morgen

Preglau, Max

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Preglau, M. (2002). Das Solidarprojekt Sozialstaat - gestern, heute und morgen. *SWS-Rundschau*, 42(3), 353-368.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-165593>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Das Solidarprojekt Sozialstaat – gestern, heute und morgen¹

Max Preglau (Innsbruck)

*„Die Bundesregierung bekennt sich aber mit allem Nachdruck zur solidarischen
Sicherstellung sozialstaatlicher Leistungen für jeden Bürger, der die Hilfe
und Unterstützung des Staates braucht. Dies gilt insbesondere für Menschen,
die an den Chancen der Modernisierung, die das Leben zunehmend prägt,
nicht teilhaben können.“*

Deklaration „Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas“, 2. 2. 2000

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich am Beispiel Österreich mit der gesellschaftlichen Funktion, dem Aufstieg, der gegenwärtigen Krise und Perspektiven der Zukunftsentwicklung des Sozialstaates. Dies erfolgt aus aktuellem Anlass – im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion über Sozialpolitik, die im Umfeld der Bemühungen um die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreichs und um die Budgetkonsolidierung bereits in den 90er-Jahren begann und die mit der Kampagne für das „Volksbegehren Sozialstaat Österreich“ im Frühjahr dieses Jahres ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte. Aus gesellschaftstheoretischer Sicht ist der Sozialstaat eine Form institutioneller Solidarität, die soziale Integration gewährleisten soll (Kap. 1). In der Periode der industriellen Arbeitsgesellschaft ist es auch tatsächlich gelungen, mit Hilfe des Sozialstaats desintegrative Tendenzen der kapitalistischen Ökonomie abzufangen und einen hohen Grad an sozialer (Re-)Integration zu erreichen (Kap. 2). Im Übergang zur globalisierten Wissensgesellschaft werden jedoch die im bestehenden erwerbsarbeits- und familienabhängigen System verfügbaren Ressourcen zugleich immer knapper und immer stärker beansprucht. In dieser Situation führt das „Weiterwursteln“ innerhalb des bestehenden Systems unvermeidlich zur Aufkündigung von Solidarität und zum Sozialabbau (Kap. 3 und 4). Hohe Sozialstandards lassen sich nur halten, wenn neue Solidaritäten erschlossen und das Sozialsystem im Sinne einer Überwindung der Erwerbsarbeits- und Familienzentrierung und einer Transnationalisierung der Sozialpolitik umgebaut wird (Kap. 5).

1. Sozialstaat heißt institutionelle Solidarität – eine Begriffsbestimmung

„Solidarisch“ bedeutet gemäß etymologischem Wörterbuch (Kluge 1999) „... zu jemandem halten, für jemanden eintreten“. Dementsprechend soll im Folgenden unter Solidarität *die Fähigkeit der Angehörigen eines sozialen Verbands verstanden werden, für einander einzustehen, d.h. bei Bedarf – im Falle einer Notlage oder Bedrohung – einander zu helfen und zu unterstützen*. Solidarität in diesem Sinne ist das Gegenteil von (und entsteht auch häufig in Reaktion auf) Ausgrenzung und feindseliger Annäherung oder gleichgültiger Abwendung.

¹ Dieser Aufsatz ist der zweite Teil meiner Beobachtungen zur Regierungspolitik der ÖVP/FPÖ-Koalition und betrifft den Politikbereich Soziales bis zum Stichtag 30. Juni 2002. Der erste Teil mit dem Schwerpunkt auf Grundrechten und Demokratie ist in Heft 2/2001 der SWS-Rundschau erschienen (Preglau 2001). Eine ursprüngliche Fassung dieses Beitrags habe ich bei der 6. wissenschaftlichen Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Gesundheitswissenschaften und Public Health zum Thema „Integration in der Versorgung und Pflege“ am 18. April 2002 in Linz vorgetragen (erscheint vermutlich 2003 als Beitrag im Tagungsband).

Solidarität in diesem Sinne ist zunächst eine Angelegenheit der *persönlichen Haltung bzw. Kompetenz* und insofern ein individuelles Phänomen, das als „*individuelle Solidarität*“ bezeichnet werden soll. Solidarität kann aber auch in sozialen „*Solidarstrukturen und Solidarinstitutionen*“ (Tálos 1996a, 36), in Form sozialstaatlicher Einrichtungen wie der Kranken-, der Arbeitslosen- oder der Pensionsversicherung, verkörpert und so zu einem auf Dauer gestellten sozialen Tatbestand werden. Diese überindividuelle Form der Solidarität soll als „*institutionelle Solidarität*“ bezeichnet werden. Soziale Funktion dieser „institutionellen Solidarität“ ist es, den mit den marktwirtschaftlich-kapitalistischen Produktions- und Verteilungsprozessen verbundenen Risiken – „Ausbeutung“, Arbeitsplatzverlust durch Krankheit und Unfall, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit von Einkommen und Vermögen usw. – entgegenzuwirken. Damit soll der aus diesen Risiken resultierenden Gefahr der Ausgrenzung und Marginalisierung sozialer Gruppen durch Bereitstellung entsprechender Anrechte und Angebote entgegengewirkt werden, um auf diese Weise „*soziale Integration*“ als notwendigen Zusammenhalt der Gesellschaft sicherzustellen. In diesem Sinne ist „institutionelle Solidarität“ nicht nur ein normatives Postulat, sondern auch Bestandsvoraussetzung der Gesellschaft.

Historisch betrachtet ist der Sozialstaat ein Spätprodukt moderner Staatsentwicklung (vgl. zum Folgenden Rokkan 2000, Marshall 1992 und Habermas 1981): Die Herausbildung eines politischen Zentrums war noch ein Spätprodukt der feudalen Gesellschaft, die „kulturelle Vereinheitlichung“ durch Nationenbildung war bereits ebenso eine Errungenschaft der bürgerlichen Gesellschaft wie die Zähmung der Staatsmacht durch den Rechtsstaat. Die Bewältigung der „demokratischen Herausforderung“ in der „Massendemokratie“ und insbesondere die Bewältigung des Verteilungsproblems durch die Entwicklung zum „Wohlfahrtsstaat“ sind auch und vor allem Ausdruck der gesellschaftlichen Emanzipation der Arbeiterklasse.

2. Von der Ausgrenzung und Marginalisierung zur solidarischen (Re-) Integration: Auf- und Ausbau des Sozialstaats in der Periode der „Industriegesellschaft“

Die Periode der Industrialisierung und der Umstellung der Ökonomie von der lokalen Subsistenz- zur nationalen Marktwirtschaft (die über den Außenhandel mit anderen Nationalökonomien vernetzt war) war zunächst gekennzeichnet durch einen nach liberalem Credo weitgehend der marktförmigen Selbstregelung überlassenen Kapitalismus. Damit verband sich ein wirtschafts- und sozialpolitisch enthaltsamer, ausschließlich ordnungs- und sicherheitspolitisch aktiver „Nachtwächterstaat“ (Ferdinand Lassalle). Die Folge davon war die sprichwörtliche „soziale Frage“ – die Verelendung und der Ausschluss weiter Teile der Erwerbsbevölkerung vom von der liberalen Ökonomie versprochenen „Wohlstand der Nationen“ (Adam Smith). Die Antwort darauf erfolgte bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts und setzte sich bis 1945 in fast allen westlichen Industriestaaten durch: das im parteiübergreifenden „sozialdemokratischen Konsensus“ (Dahrendorf 1979) von Christlich-Sozialen unter dem Markenzeichen „soziale Marktwirtschaft“ und von SozialdemokratInnen unter dem Markenzeichen „soziale

Demokratie“ entwickelte Sozialstaatsprojekt. Damit nahm die Solidarität der (und mit der) am meisten benachteiligten Gruppe der ArbeiterInnen, die „Arbeitersolidarität“ (Zoll 1993), institutionalisierte Gestalt an.

Nach Gösta Esping-Andersen (1990) bildeten sich dabei freilich – nach Maßgabe parteipolitisch-ideologischer Differenzen – verschiedene „Regimetypen“ des Sozialstaats heraus:

- ein „liberaler“ Typus nach dem Muster der USA, Kanadas und Australiens, in dem die Priorität auf „marktmittelte Wohlfahrt“ liegt und „soziale Anspruchsrechte und Leistungen ... an Bedürftigkeitsüberprüfungen geknüpft und auf niedrigem Niveau angesiedelt (sind)“;
- ein – neben Ländern wie Frankreich, Deutschland und Italien auch in Österreich verbreiteter – „konservativer“ Typ mit einer Tendenz zur staatspaternalistischen Sicherung und Versorgung; Rechte und Leistungen werden an Klassenzugehörigkeit und beruflichen Status geknüpft und es gibt eine starke Familienorientierung; schließlich gibt es
- einen „sozialdemokratischen“ Typ nach schwedischem und norwegischem Muster, der tendenziell „universalistisch“ die Angehörigen aller gesellschaftlichen Gruppen in gleicher Weise in ein umfassendes System wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einbezieht (Bohmann 1994, 224).

Im Folgenden sollen nun die wichtigsten Etappen der österreichischen Sozialstaatsentwicklung zusammengefasst werden (dazu Bohmann 1994, 221f.; Tálos 1996a und b):

- In Österreich ist das Sozialstaatsprinzip noch in Zeiten der Monarchie Ende des 19./ Anfang des 20. Jahrhunderts zum Tragen gekommen – mit Maßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes wie der schrittweisen Einführung einer maximalen täglichen Arbeitszeit zur Vermeidung exzessiver Ausbeutung (1884 und 1885), mit der Einführung der Pflichtversicherung gegen Unfall (1887) und gegen Krankheit (1888) sowie einer Rentenversicherung für Angestellte (1906).
- Einen weiteren Schub erhielt diese Entwicklung nach Gründung der Ersten Republik 1918 unter dem Einfluss einer dominierenden Sozialdemokratie: Beschluss eines Betriebsrätegesetzes, Einrichtung der Arbeiterkammer, Gesetz zur Einführung des Acht-Stunden-Tages, sukzessive Schaffung der Arbeitslosenversicherung (1918–1920), Beschluss einer Alters- und Invaliditätsversicherung für Arbeiter (1927; nicht mehr in Kraft getreten).
- Nach den sozialpolitischen Rückschlägen in Ständestaat und Nationalsozialismus konzentrierte sich Sozialpolitik vom Beginn der Zweiten Republik 1945 bis zum Staatsvertrag 1955 darauf, die Verschlechterungen in der Periode von 1934–1945 wieder rückgängig zu machen und die entsprechenden Regelungen teilweise zu modifizieren. Hervorzuheben sind dabei die Kodifikation des Sozialversicherungsrechts im ASVG 1955 – die Basis für die spätere Weiterentwicklung der sozialen Sicherung der Unselbständigen, aber auch das Leitgesetz für die erst 1979 abgeschlossene Einbeziehung der Selbständigen in das System; weiters die partielle Angleichung des Arbeitsrechts für Arbeiter und Angestellte (bezüglich Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und Abfertigung) und die gesetzliche Fixierung der 40-Stunden-Woche). Die Neuordnung der Sozialhilfe als „zweites Netz der sozialen Sicherung“, das nicht an Erwerbsarbeit, sondern an individuelle Hilfsbedürftigkeit anknüpft, und der Landeskompetenz unterliegt, erfolgte dagegen erst in den 70er-Jahren auf Ebene der Bundesländer.
- Das „goldene Zeitalter des Sozialstaats“ (Tálos 1996a, 5) waren aber zweifellos die durch die Alleinregierung der Sozialdemokratie geprägten 70er-Jahre. Diese waren einerseits gekennzeichnet durch die bereits erwähnte Erweiterung des Kreises der SozialleistungsbezieherInnen (Einbeziehung der Selbständigen und der Familienangehörigen) sowie der Sozialleistungen: Dazu zählen die Pensionsdynamik (die Koppelung der Pensionen an das Wirtschaftswachstum), die Ausgleichszulage zu Niedrigpensionen, Verbesserungen im Bereich der Kranken- und Arbeitslosenversicherung und des Urlaubsrechts, die Elternkarenz, der Mutter-Kind-Pass, die Geburtenbeihilfe, die Pflegefreistellung sowie schließlich das Gratisschulbuch und das Gratisstudium.
- Spätestens Mitte der 80er-Jahre begann sich allerdings – unter sich verändernden ökonomischen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen – der budgetäre Spielraum des Sozialstaates zunehmend einzuschränken. Es kam zu einem „Szenenwechsel“ (Tálos 1996a, 13), der von wach-

senden Finanznöten und sozialpolitischer Stagnation gekennzeichnet war und der uns im nächsten Abschnitt beschäftigen soll.

Im Rahmen der Regimetypologie von Esping-Andersen lässt sich das österreichische Sozialsystem mit seiner engen Koppelung der Leistungen an die Höhe der Beiträge und seiner ausgeprägten Familienorientierung als im Grundriss „konservativ“ einzuordnen, angereichert mit „sozialdemokratischen“ Elementen aus den 1970er- und frühen 1980er-Jahren.

Mit seinem Sozialstaatsprojekt war Österreich im Hinblick auf soziale Integration höchst erfolgreich. Österreich galt als Musterland des sozialen Ausgleichs. Indizien dafür waren bzw. sind: Die Sozialpartnerschaft, die Einbeziehung auch der Selbständigen und LandwirtInnen ins Sozialversicherungssystem, eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung sowie eine relativ niedrige Armutsquote (Lutz/ Wagner/ Wolf 1993, 39). Weiters war Österreich ein Musterland des sozialen Friedens (es gab kaum Arbeitskonflikte) und der politischen Stabilität, aber auch der Wirtschaftsdynamik (jahrelange Spitzenwerte im Wachstum des BIP in Europa, vgl. etwa EUROSTAT 2002 für die Jahre 1991 – 1995).

Ein derartiges Sozialstaatsprojekt kann freilich nur solange erfolgreich sein, wie nachstehende Bedingungen annäherungsweise erfüllt sind:

- die Ökonomie ist insofern eine „Nationalökonomie“, als sie trotz internationaler Verflechtungen auf nationalstaatlicher Grundlage operiert und daher in Griffweite nationalstaatlicher Politik bleibt (Habermas 1998);
- Existenz einer „(Erwerbs-) Arbeitsgesellschaft“ (Offe 1986), in der Arbeit wichtiger Produktionsfaktor ist und dementsprechend kontinuierlich und im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum zunehmend nachgefragt wird;
- es gibt eine quasi ständische Geschlechterordnung, in der Erwerbsarbeit als Männerdomäne, Frauenerwerbstätigkeit allenfalls als „Arbeitsmarktreserve“ und Hausarbeit als Frauendomäne (unter gelegentlicher männlicher „Mithilfe“) gelten. Die finanzielle und soziale Absicherung der Frauen auf Grundlage des genuin bürgerlichen Modells der „Versorgungssehe“ wird durch „innerfamiliären Einkommens-transfer“ und Mitversicherung gewährleistet (dazu Beck 1986).

3. Von der Industriegesellschaft zur „individualisierten Risikogesellschaft“: Neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen für Sozialpolitik

Der gesellschaftliche *Übergang von der Industriegesellschaft zur „individualisierten Risikogesellschaft“* schafft eine völlig neue Situation: Ein entfesselter globaler Kapitalismus und eine tendenzielle Verdrängung des Produktionsfaktors Arbeit durch Technik und Wissenschaft nicht nur im Bereich der Industrie, sondern auch und gerade im Dienstleistungsbereich, bringen weltweite Standortkonkurrenz, Migration und Produktionsverlagerung. Damit verbinden sich „jobless growth“, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie „atypische“, zeitlich flexible sowie arbeits- und sozialrechtlich ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse. Daraus resultieren neue Risiken und Muster der Ungleichheiten, Armut und Ausgrenzung – also ein wachsender Solidarbedarf (Preglau 2000, 41 ff.).

Zugleich untergräbt Globalisierung die Souveränität und Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten. Gesellschaftliche Prozesse der Freisetzung aus Klasse und „ständischen“ Geschlechterverhältnissen als Resultate einer erfolgreichen Sozialpolitik für die Emanzipation benachteiligter Gruppen (Arbeiter, Frauen) schwächen traditionelle Klassensolidaritäten und Familienbande (Beck 1986, 121ff.; Preglau 1996). Daher greift die nationale Wirtschaftspolitik in der globalisierten Ökonomie nicht mehr. Da die vom Arbeitsvolumen abhängigen Mittel des Sozialstaates immer spärlicher fließen, und die Bereitschaft zur Leistung von Solidarbeiträgen (Steuern, Sozialabgaben) tendenziell abnimmt, eignen sich Ehen und Familien immer weniger für die Existenzsicherung von Frauen (Beck 2000). Während der Solidarbedarf steigt, geht das Soli-darangebot gleichzeitig zurück, und es führt scheinbar kein Weg mehr vorbei am Sozialabbau.

4. Aktuelle österreichische Sozialpolitik: phantasieloses Sparen und Sozialabbau

In Österreich hatte bereits die SPÖ/ ÖVP-Koalition aus primär pragmatischen Gründen – als Anpassung an scheinbare Systemzwänge – damit begonnen, diesen *Weg des Sozialabbaus* einzuschlagen. Symptomatisch dafür waren die beiden Sparpakete 1994 und 1995 (z.B. Einschränkungen der Karenzgeldregelung und Verschlechterungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung unter dem Titel „Verhinderung von Sozialmissbrauch“) (Tálos 1996b). Von der seit Februar 2000 amtierenden neuen ÖVP/ FPÖ-Koalition wurde dieser Abbau – nunmehr durch ein „neoliberales“ Vertrauen in den Markt auch ideologisch motiviert – verstärkt fortgesetzt.

Das „neoliberale“ *Programm des Sozialabbaus* steht unter dem Motto „weniger Sozialstaat, mehr Unternehmertum“, zu dem sich der Bundesminister für Finanzen Grasser anlässlich des Besuchs von Bill Gates in Wien Anfang Februar 2002 wieder öffentlich bekannte (derStandard-online, 5.2.2002). Einen symbolischen Auftakt dafür bildete die bereits im Regierungsübereinkommen (ÖVP/ FPÖ 2000) verankerte Herauslösung der Agenden für Arbeit aus dem Sozialministerium und deren Zuordnung zum Wirtschaftsministerium, Wegen der impliziten Leugnung eines Interessenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit erinnert dies an die Zeit des autoritären Ständestaats der 1930er-Jahre.

Materiell wirksam wurden die Einschränkungen sozialstaatlicher Leistungen v.a. mit den Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung. Der für das Jahr 2001 vorgesehene Konsolidierungsbedarf verteilte sich zu 42% auf den Bund, zu 30% auf Länder und Gemeinden und zu 28% unter dem Titel „Steuergerechtigkeit“ auf die SteuerzahlerInnen. Dabei ist zu beachten, dass sich der Bund zur Finanzierung seines Beitrags u.a. am Familienlastenausgleichsfonds sowie am Arbeitslosenversicherungsfonds und damit indirekt an den Familien und Arbeitslosen schadlos hält (derStandard-online, 1.9.2000). Darüber hinaus stieg durch das Maßnahmenpaket die Steuerbelastung auf ein Rekordniveau an, wobei nach Berechnungen der Opposition Monatseinkommen ab 70.000 ATS (= ca. 5000 Euro) von zusätzlichen Steuerbelastungen gar nicht betrof-

fen waren (derStandard-online, 4.9.2000). Die Angaben zum Bund umfassen aber auch die Kürzungen im Bereich des Zivildiensts, welche die soziale Arbeit kirchlicher und anderer Hilfsorganisationen massiv beeinträchtigen (und auch entsprechende Proteste dieser Organisationen auslösten). Damit werden indirekt die schwächsten Teile der Bevölkerung getroffen, die auf die Unterstützung dieser Hilfsorganisationen angewiesen sind.

Tabelle 1: Belastungen aufgrund der Budgetkonsolidierung 2001 (in Mrd. ATS)

Betroffene (Grobzuordnung): ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen		Kapital und Vermögen	
Motorbezogene Versicherungssteuer	< 5,0	Besteuerung von LKW	0,7
Tabak	1,0		
Energiesteuer	2,7	Energie	0,8
Gebühren	1,0		
Entfall von Postensuchtag und Aliquotierung des Erholungsurlaubs	3,3	Erbschafts- und Schenkungssteuer	0,5
Neuregelung von Urlaubs- und Kündigungsentschädigung	4,0	Gewinnbesteuerung, Verschlechterung der Absetzbeträge	2,4
Reduzierte Absetzbeträge	1,2	Investmentfonds	0,8
Reduktion der Mitversicherung, Kürzung der Familienzuschläge	1,3	Besteuerung von Stiftungen	0,7
Unfallrentenbesteuerung	1,8	Steuervorauszahlungskosten	(?)
Studiengebühren	1,0	Verzinsung von Steuerschulden	0,2
Selbstbehalte bei Krankenversicherung	1,0	Einschränkung der Förderung von KMU	0,1
Verschlechterungen von Kranken- und Arbeitslosenversicherung	1,6		
Pensionen ²	7,3		
Per-Saldo-Belastungen sozialer Gruppen: *			
ArbeitnehmerInnen	27,1	Unternehmen und Selbständige	8,3

* Ungleich der Summe der Einzelpositionen, da diese nicht trennscharf auf ArbeitnehmerInnen und Selbständige aufgeteilt werden können!

Quelle: profil 47/01 (<http://www.profil.at/aktuell/index.html>, 26. 11. 2001).

- 2 Einige Reformen im Gesundheits- und Pensionsbereich waren von Anfang an *rechtlich* umstritten und wurden von der Opposition gerichtlich angefochten: die Ambulanzgebühren wegen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (derStandard-online, 28.3.2001) im Hinblick auf den Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes, die Unfallrentenbesteuerung wegen Doppelbesteuerung (derStandard-online, 7.3.2001) und die Abschaffung der vorzeitigen Pension aufgrund von Erwerbsunfähigkeit wegen Verletzung des Vertrauensschutzes (derStandard-online, 17. 12. 2000). Eine Entscheidung zur Ambulanzgebühr ist noch ausständig, die Unfallrentenbesteuerung wurde nach Aufhebung in abgeänderter Form neu beschlossen. Die Neuregelung der Erwerbsunfähigkeitspension wurde mittlerweile vom Obersten Gerichtshof endgültig aufgehoben (derStandard-online, 22.5.2002).

Tabelle 1 listet die Belastungen des Jahres 2001 durch die Konsolidierung des Bundeshaushalts für ArbeitgeberInnen auf der einen Seite und für ArbeitnehmerInnen sowie KonsumentInnen auf der anderen Seite auf. Es zeigt sich dabei, dass die Sanierung trotz gegenteiliger Ankündigungen vor allem einnahmenseitig und zu Lasten der ArbeitnehmerInnen erfolgt und sozial Schwache, wie Arbeitslose, Kranke, Unfall-opfer und BezieherInnen niedriger Pensionen in besonderer Weise trifft.³

Mit Einschränkungen können folgende Maßnahmen als sozialpolitische Fortschritte gewertet werden:

- Die – zugleich mit der Besteuerung der Unfallrenten beschlossene – so genannte „Behindertenmilliarde“, die freilich auch für die Förderung der behindertengerechten Ausstattung von Hotels und insofern als Tourismusförderung verwendet wird (Parlamentskorrespondenz, 20. 2. 2002). Zudem sollen im Zuge der laufenden Bundessozialämterreform die „Werkprämie“ – ein 15%-iger Zuschuss des Bundessozialamts zur Auftragssumme an Unternehmungen, die Behinderten-Firmen als Subunternehmer beschäftigen – sowie die bisherigen Länderzuschüsse gestrichen und durch das jederzeit aufkündbare Instrument der Förderung ersetzt werden (der Standard-online, 18. 6. 2002).
- Die – unter maßgeblicher Mitwirkung der Sozialpartner erreichte und letztendlich einstimmig im Parlament beschlossene – „Abfertigung neu“ für alle ArbeitnehmerInnen, einschließlich Wochen- und KarenzgeldbezieherInnen, ab dem ersten Tag der Beschäftigung, auch bei Selbstkündigung. Auch Selbständige sind nun in die Regelung einbezogen. Allerdings steigen die aufgrund der Neuregelung erzielbaren Auszahlungsbeträge zuerst langsamer an als die aufgrund der bisherigen Regelung erreichbaren Summen und bleiben daher bis zum 30.–35. Jahr hinter diesen zurück; zudem soll das System zu einer Säule eines zukünftigen privaten Pensionssystems (siehe unten) umfunktioniert werden (derStandard-online, 23. 10. 2001; 25. 10. 2001; 15. 5. 2002; 12. 6. 2002).
- Die Initiative von Sozialminister Haupt, die Sozialhilfe als „zweite Säule“ der sozialen Sicherung auf dem Niveau der „größzügigsten“ Bundesländer bundesweit einheitlich zu regeln. Der Minister geht freilich von einer „Kostenneutralität“ der Neuregelung aus. Große Fortschrittserwartungen erscheinen daher unangebracht (derStandard-online, 21. 5. 2002).

3 Wie eine erste Studie der TILAK (des Trägers der Tiroler Landeskrankenhäuser) zeigt, hatten die Ambulanzgebühren keineswegs die beabsichtigten Lenkungseffekte (nämlich von den Ambulatorien zu den niedergelassenen Ärzten). Vielmehr traten die von KritikerInnen befürchteten negativen gesundheitspolitischen Folgen (Vermeidung von notwendigen Kontrolluntersuchungen) und verteilungspolitischen Wirkungen ein (so meiden etwa MigrantInnen gynäkologische Untersuchungen). Dadurch bleiben natürlich auch die Einnahmen aus den Ambulanzgebühren hinter den Erwartungen zurück (derStandard-online, 12. 3. 2002; 26. 3. 2002). Auch die – angeblich wegen der Effizienz, tatsächlich wohl eher wegen der Sicherstellung des Regierungseinflusses vorgenommene – Reorganisation des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger hat im Jahr 2001 keine Ersparnis, sondern eine Erhöhung des Verwaltungskosten um bis zu 80% gebracht (derStandard-online, 1. 3. 2002). Wenn es nach Wirtschaftskammer-Präsident Leitl geht, soll das fehlende Geld nun durch erweiterte Selbstbehalte aufgebracht werden (derStandard-online, 28. 3. 2002). Eine derartige Maßnahme lässt vermutlich nicht weniger negative gesundheits- und verteilungspolitische Effekte erwarten als die Einführung der Ambulanzgebühren!

Eine im Regierungsprogramm vorgesehene Änderung des Sozialsystems von großer Tragweite betrifft die *Umstellung der Altersvorsorge von einem öffentlichen zu einem Zwei- oder Drei-Säulensystem mit Privatversicherungskomponenten*.

Diese Weichenstellung erfolgt ungeachtet der Tatsache, dass

- das bestehende System bei höherer Erwerbsquote und bei Einbeziehung neuer Finanzierungsquellen (Streichung der Höchstbeitragsgrundlage, Abgabe auf die gesamte Wertschöpfung statt bloß lohnsummenabhängiger ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenbeiträge, etc.) durchaus nachhaltig finanzierbar ist (Guger/ Mayrhuber 2001);
- das neue System weniger Mittel aufbrächte:
 - da es keine ArbeitgeberInnenbeiträge kennt;
 - keine Mitversicherung von erhaltenen Personen umfasst;
 - keine Kranken- und Unfallversicherung einschließt;
 - Nicht-Kaufkräftige ausschließt;
 - in seiner Verwaltung wesentlich teurer ist;
- ungewisse und zweifelhafte Ertragsaussichten besitzt: Entweder sind diese „virtuell“, weil sie auf einer spekulativen Überbewertung von Aktien gegenüber den realen Unternehmenswerten beruhen: dann besteht die beständige Gefahr des plötzlichen Einbruchs der Aktienwerte und damit der Erträge der Pensionsfonds. Oder die Erträge verdanken sich einer überproportionalen Gewinnentwicklung auf Kosten der laufenden Löhne und Gehälter oder einem überproportionalen Wertetransfer aus Niedriglohn- und Niedrigsteuerländern, also einer Umverteilung zu Lasten der ArbeitnehmerInnen und/oder der Entwicklungsländer.
- Weiters ist auch das neue System wie das alte von der demographischen Schere betroffen: die Jungen als Fonds-KäuferInnen der Zukunft werden immer weniger, die Alten als künftige Fonds-VerkäuferInnen werden immer mehr und können daher ihre Aktien nur mehr zu niedrigeren Preisen verkaufen (ATTAC 2001).

Geplant ist aber auch eine Teilprivatisierung der Unfallversicherung: Die Unfallversicherungsbeiträge der ArbeitgeberInnen sollen gesenkt werden, um die 2003 versprochene Lohnnebenkostensenkung umsetzen zu können. Im Gegenzug sollen sich dafür die ArbeitnehmerInnen für Freizeitunfälle selbst versichern (derStandard-online, 20. 3. 2002).

Dass die von der ÖVP/ FPÖ-Koalition betriebene Politik von Sozialabbau und Privatisierung längerfristig angelegt ist, geht schlüssig aus der – just am Tag nach Ende der Eintragsfrist für das Sozialstaats-Volksbegehren abgegebenen – Absichtserklärung Finanzminister Grassers hervor, die Steuerquote durch Einsparungen im Bereich der Staatsausgaben insbesondere bei den Pensionszuschüssen bis 2010 von 46% auf 40% senken zu wollen (derStandard-online, 11. 4. 2002). Die bereits im Arbeitsübereinkommen vorgesehene und von der Wirtschaft heftig geforderte Senkung der im Wesentlichen aus Sozialbeiträgen zusammengesetzten „Lohnnebenkosten“ lässt dies ebenso befürchten wie die von der FPÖ vehement geforderte und zuletzt auch von Kanzler Schüssel zugesicherte Steuerentlastung, für die es – wie Bundeskanzler Schüssel ausdrücklich betont – „... einen Spielraum bei den Ausgaben geben“ müsse (derStandard-online, 13. 6. 2002).

Den beschriebenen Tendenzen des Sozialabbaus und der Privatisierung sozialer Leistungen auf nationaler Ebene entsprechen *Versuche auf globaler Ebene, den Dienstleistungsbereich einschließlich öffentlicher Dienste wie Kranken- und Pensionsversicherung, Bildungssystem, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung, Strom, Telefon und Post durch das internationale Abkommen GATS (General Agreement on Trade in*

Services) zu liberalisieren. Alle WTO-Mitglieder müssen diesbezüglich bis Juni 2002 ihre „requests“ und bis März 2003 ihre „offers“ anmelden. In Österreich erfolgt dies durch das Wirtschaftsministerium. KritikerInnen befürchten, dass soziale Dienste damit in Zukunft teurer, exklusiv und qualitativ schlechter werden könnten (ATTAC 2002).

Diese neoliberale Komponente, die sich mit ihren ideologischen Stoßrichtungen der Privatisierung und der Steigerung der „Treffsicherheit“ des Sozialsystems hauptsächlich gegen dessen sozialdemokratische Elemente richtet, verbindet sich auch mit anderen politischen Maßnahmen:

- Dazu zählen solche der Familien- bzw. Geschlechterpolitik, die den *„konservativen“ Charakter des Systems* verstärken, indem sie Frauen verstärkt auf die Funktion als Mutter festlegen und von Familientransferleistungen abhängig machen.

Symbolhaft für den Kurswechsel war auch hier eine Umverteilung von Kompetenzen: die Auflösung des Frauenministeriums und die Zuordnung seiner Kompetenzen in das Ressort „Soziale Sicherheit und Generationen“. Das inhaltliche Modellprojekt ist hier aber zweifellos das „Kindergeld“, das zwar neuen Gruppen (StudentInnen, Selbständige) den Genuss eines staatlichen Sozialtransfers bringt, jedoch keinen vollwertigen Ersatz für ein Erwerbseinkommen darstellt und den beruflichen (Wieder-) Einstieg verzögert und erschwert (derStandard-online 6. 3. 2001; 7. 3. 2001). Im Vergleich zu einem einkommensabhängigen Karenzgeld und einer Förderung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile durch Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen verschlechtert sich damit längerfristig die Einkommenssituation der Familie und verstärkt sich die Abhängigkeit der Frauen von ihren Partnern (Thenner u.a. 2000).

Einem traditionellen Familien- und Geschlechtsrollenverständnis entspringt auch der mit dem neuen „Objektivierungsgesetz“ eingeleitete Rückschritt im Bereich der Frauenförderung im öffentlichen Dienst (derStandard-online, 23. 7. 2001; 24. 7. 2001)⁴ sowie die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für immerhin ca. 20.000 kinderlose EhepartnerInnen oder LebensgefährtenInnen (derStandard-online, 13. 2. 2001).

- Weiters erfolgt eine spezifisch *nationalistische Neuorientierung der Sozialpolitik*, mit der die „Wendekoalition“ in ausgesprochen restriktiver Weise auf die globalisierungsbedingten Migrationsprozesse reagiert und die übrigens unter dem Eindruck des Vormarsches des Rechtspopulismus mittlerweile europaweit Schule macht⁵: Statt einer Einwanderungspolitik im Sinne humanistischer europäischer Werte und im Interesse spezieller Arbeitsmarktsegmente sowie der Finanzierung des Sozialsystems werden in xenophober Weise und gegen die sozio-ökonomische Vernunft Maßnahmen zur Begrenzung von Migration ergriffen. Dabei setzt die „Wendekoalition“ angetrieben von der FPÖ vor allem im Bereich der Minderheiten-, Fremden- und Asylpolitik an.

4 Die Gleichbehandlungskommission für die Privatwirtschaft tagte zwischen Mai 2001 bis Februar 2002 knapp neun Monate nicht, weil „Frauenminister“ Herbert Haupt solange keine Nachfolgerin für die zurückgetretene Vorsitzende bestellte (derStandard-online, 5. 2. 2002).

5 Beim EU-Gipfel Ende Juni 2002 in Sevilla wurde auf Betreiben des spanischen Konservativen Aznar und des britischen Sozialdemokraten Blair ein Paket gegen illegale Einwanderung geschnürt. Dieses umfasst eine Vereinheitlichung der Asylpolitik, den Aufbau einer Datenbank mit den Fingerabdrücken aller AsylwerberInnen („Eurodac“), ein schärferes Vorgehen gegen „mafiose Schlepperbanden“, die Kooperation und Vernetzung der nationalen Grenzschutzkräfte, sowie schließlich die Androhung von Maßnahmen gegen Herkunfts- und Transitländer, die bei der Verhinderung und Rückführung illegaler GrenzgängerInnen „kooperationsunwillig“ sind (derStandard-online, 19. 6. 2002; 22. 6. 2002).

Zu den (allerdings bereits von der SPÖ/ÖVP-Koalition geerbten) Solidaritäts- und Grundrechtsdefiziten im Fremdenrecht zählen insbesondere die Säumigkeit (hoher Rückstau) und Restriktivität (Quotierung; Ausschluss von Jugendlichen über 14 Jahre) bei der Familienzusammenführung und die Schubhaft für unter 14-Jährige.

Dicht gemacht werden die Grenzen aber v.a. mit der Einwanderungsquote, die seit 2000 eingefroren ist. Selbst starke ökonomische Motive wie der Mangel an IT-Kräften konnten etwa die FPÖ nicht zur Erhöhung der Zuwanderungsquoten für 2001 motivieren: Denn Klubobmann Westenthaler argumentierte in Anspielung auf entsprechende xenophobe Wahlversprechen der FPÖ – „wir sind den Wählern im Wort“ – der Bedarf doch zu Lasten der Familienzusammenführung gedeckt werden sollte (derStandard-online, 15. 12. 2000).

Signifikant für die restriktive Fremdenpolitik ist aber v.a. das neue Fremdenrechtspaket mit dem so genannten „Integrationsvertrag“, das – im Gegensatz zum von der Regierung selbst zum Vergleich herangezogenen „holländischen Modell“ – keine positiven Anreize (erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt und zu öffentlichen Wohnungen, kommunales Wahlrecht, frühere Einbürgerung) bietet. Es bringt kaum Verbesserungen für die Betroffenen, sondern stellt neue Pflichten (Sprach- und Landeskundekurse) und Hürden (Gesundheitszeugnis) auf und arbeitet mit negativen Anreizen (progressiv steigende Selbstbehalte, Geldstrafen bis hin zur Ausweisung); auch arbeitslosen AusländerInnen, die bereits vor 1998 nach Österreich gekommen sind und daher nicht mehr der Integrationsvereinbarung unterliegen, droht im Falle der Verweigerung eines ihnen verordneten Sprachkurses eine befristete Sperre des Arbeitslosengeldes. Zugleich wurde das so genannte „Saisonier-Modell“ ausgeweitet und damit der Weg zurück zum überholten „Gastarbeitermodell“ geebnet (derStandard-online, 4. 3. 2002; 4. 6. 2002). Dieses Paket sichert Österreich auch weiterhin die „rote Laterne“ der Integration in Europa, die es einer jüngeren Studie zufolge (Waldrauch 2001) bereits bisher hatte.

Mit diesem sozialpolitischen Kurs verstärkte der österreichische Sozialstaat – gemäß der Terminologie Esping-Andersens (1990) – wieder seinen *traditionell „konservativen“ Charakter. An die Stelle „sozialdemokratischer“ Züge traten „(neo-) liberale“ und ausgesprochen nationalistische Charakteristika.* Als Folge dieser Politik scheint auch hierzulande die Armut zuzunehmen – die „alte“ Armut der bekannten Risikogruppen der Langzeitarbeitslosen, AlleinerzieherInnen, PensionistInnen, AusländerInnen sowie der kinderreichen Familien, aber auch die „neue Armut“ der „nicht Beschäftigungsfähigen“ und der „working poor“ (Österreichische Armutskonferenz laut derStandard-online, 28. 2. 2001). Dies steht in deutlichem Widerspruch zum eingangs zitierten Bekenntnis zur sozialen Verantwortung, das der Bundespräsident der ÖVP/FPÖ-Koalition in der Präambel zur Regierungserklärung abverlangt hat.

5. Eine alternative sozialpolitische Option: Umbau des Sozialsystems

Die Alternative zu einem solchen entsolidarisierenden Sozialabbau wäre der konsequente *neue Solidaritäten schaffende Umbau des Sozialstaats*: Diese seit den 80er-Jahren im wissenschaftlichen ebenso wie im politischen Diskurs diskutierte Strategie setzt auf *individueller Ebene* auf eine neue, radikal verallgemeinerte „Alltagssolidarität“, welche räumliche und soziale Schranken überwindet und zwischenmenschliche Solidarität ohne Ansehen der nationalen Herkunft und Religion oder der Familien-, Klassen- und Geschlechtszugehörigkeit im Alltag ganz selbstverständlich praktiziert (Zoll 1993). Man findet diese bereits heute – bei den „Bastelbiographen“ (Hitzler/Honer 1994), die mit Improvisationskunst und sozialer Kompetenz unermüdlich an den Fäden der von der Gesellschaft nicht mehr vorgegebenen sozialen Netzwerke und kulturellen Deutungsmuster wirken (Rerrich 1994). Diese Form von Alltagssolidarität

gilt auch für den Bereich sozialer Initiativen und Einrichtungen der Kirchen (vgl. neuerdings das „Projekt Sozialwort“ des Ökumenischen Rats der Kirchen in Österreich 2002) sowie für die „autonomen Öffentlichkeiten“ der „Neuen Sozialen Bewegungen“ (Frauen- und Umweltbewegung, ATTAC, usw.; dazu bereits Habermas 1985) und zivilgesellschaftlichen Initiativgruppen. Dazu zählen Amnesty International, SOS-Mitmensch oder die überparteiliche Initiative „Volksbegehren Sozialstaat Österreich“, die im April 2002 mit über 717.000 UnterzeichnerInnen durchaus erfolgreich war⁶ und die Absicht bekundete, weiterhin aktiv zu bleiben.

Auf *institutioneller Ebene* sollte ein neue Solidaritäten schaffender Umbau des Sozialstaats zunächst einmal die Reserven des bestehenden Systems ausschöpfen: Dazu gehören die Aufhebung der Höchstbemessungsgrundlage für Sozialbeiträge, die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit sowie die Integration von ZuwanderInnen ins Beschäftigungssystem. Weiters ist – unter voller Wahrung des Prinzips der staatlichen Verantwortung für Sozialpolitik – unvoreingenommen zu prüfen, ob bestimmte Sozialleistungen (z.B. eine Freizeitversicherung) nicht doch effizienter und dennoch sozialverträglich bei entsprechend sorgfältiger Regulierung auf Märkten bereit gestellt werden können, und ob es im Hinblick auf die Kostenexplosion im Gesundheitswesen sowie auf die konsolidierten Einkommensverhältnisse großer Teile der Bevölkerung nicht doch vertretbar wäre, weitere Selbstbehalte (z.B. für Hausarztbesuche) in einer sozialverträglichen Form einzuführen (Marin 2002).

Um dem markanten Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft voll Rechnung zu tragen, müssten aber vor allem neue Elemente ins Sozialsystem integriert werden:

1. Einerseits soll ein von Erwerbsarbeit prinzipiell unabhängiges, aus Steuermitteln finanziertes System der *Grundsicherung* eingeführt werden, das durch eine Wertschöpfungsabgabe gespeist wird. Damit können neben der Arbeit auch die Produktionsfaktoren Technik und Wissen zur Beitragsleistung herangezogen werden.

Mit der Idee der Grundsicherung war bereits vor 200 Jahren experimentiert worden, um sozial ruinöse Auswirkungen der Industrialisierung zu bekämpfen (Polanyi 1977, 105ff.). Im Zusammenhang mit der „Krise der Arbeitsgesellschaft“ wurde dieses Konzept in Österreich erstmals in den 1980er-Jahren von MitarbeiterInnen der Katholischen Sozialakademie zur Diskussion gestellt (Büchle/ Wohlgemant 1985). Verschiedene NGOs (z.B. Österreichische Armutskonferenz, Ökumenischer Rat der Kirchen) fordern seine Verwirklichung (derStandard-online, 12. 9. 2001). Von den politischen Parteien bzw. PolitikerInnen griffen dieses Konzept nach den – seit 1999 im Nationalrat nicht mehr vertretenen – Liberalen (LIF 1997) und den Grünen (Die Grünen 1998) neuerdings auch die SPÖ (derStandard-online, 4. 4. 2001) sowie einzelne Freiheitliche auf (Finanzminister Grasser oder Sozialminister Haupt, derStandard-online, 10. 7. 2000 bzw. 24. 3. 2001). Auch in der Kampagne für das „Volksbegehren Sozialstaat Österreich“ spielte dieses Modell eine wichtige Rolle (z.B. Schmid/ Wörster 2002). Es ist hier nicht der Ort, auf verschiedene Modelle für dieses Konzept einzugehen (für einen Überblick: Mitschke 2000). Wichtig scheint es mir allerdings, folgende Prinzipien bei der Einführung eines solchen Systems zu beachten:

6 Die erste Lesung zum Volksbegehren im Nationalrat zeigte durchaus erwartungsgemäß, dass die Parlamentmehrheit der Regierungsfractionen allerdings nicht die Absicht hat, die Forderungen des Sozialstaats-Volksbegehrens umzusetzen. Dazu gehören die Verankerung eines öffentlich-rechtlichen sozialen Sicherungssystems in der Verfassung, eine verpflichtende Sozialverträglichkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben sowie die Verpflichtung aller in Österreich lebenden Menschen, Sozialversicherungsbeiträge zu leisten (derStandard-online, 13. 6. 2002).

- Die Grundsicherung könnte in der Einführungsphase subsidiär zur bestehenden erwerbsarbeitsabhängigen sozialen Sicherung hinzutreten und damit die – von Bundesland zu Bundesland uneinheitliche und unzureichende – Sozialhilfe als „zweites Netz“ ersetzen. Auf diese Weise können das Interesse an der Wahrung und Nutzung erworbener Versicherungsansprüche und jenes an der wirksamen Bekämpfung der (neuen) Armut verbunden werden (Schmid/ Wörister 2002).
- Um der Gefahr vorzubeugen, dass sich politische EntscheidungsträgerInnen durch Ausschüttung einer Grundsicherung aus der sozialen Verantwortung stehlen und die Einzelnen mit ihren Bedürfnissen dann achselzuckend an private Dienstleistungsangebote verweisen, die sie sich jedoch nicht leisten können, müsste das System neben einer „individuellen“, monetären Komponente auch eine „institutionelle“ umfassen. Diese sollte Bildung und Gesundheit, Kinderbetreuung, etc. als öffentliche Güter bereit stellen (Schmid/ Wörister 2002).
- Soll die Grundsicherung nicht nur von den zunehmenden Unwägbarkeiten und Friktionen der Erwerbsarbeit, sondern auch von jenen des durch abnehmende Heirats- und steigende Scheidungsbereitschaften lückenhafter und brüchiger gewordenen Familiensystems unabhängig werden, ist darauf zu achten, dass die Konstruktion einer derartigen Grundsicherung besonders auf individuelle Bedürfnisse Rücksicht nimmt.
- Um den Realitäten der Migration gerecht zu werden, müsste das System der Grundsicherung von der Staatsbürgerschaft entkoppelt werden und an das Aufenthaltsrecht bzw. an die Steuerpflicht anknüpfen.
- Wenn es zu teuer, gesellschaftspolitisch zu riskant und/oder politisch nicht durchsetzbar erscheint, eine Grundsicherung in einem Zuge zu etablieren, könnte dies auch etappenweise geschehen. Denkbar wäre hier die fortschreitende Einführung von zweckgebundenen Formen von Karenz für Bildung, Pflege und Gemeinwesenarbeit aller Art, etc.⁷, oder eines „Sabbatkontos“, das jeder/m das Recht gewährt, für eine gewisse Zeit mit reduziertem Einkommen aus dem Erwerbsleben auszuscheiden: ein derartiges „Sabbatkonto“ könnte in beliebiger Stückelung in Anspruch genommen werden (Offe 1998; Die Grünen 1998). Finanzierbar wäre dieses entweder je nach Karenzzweck aus dem jeweils „zuständigen“ bestehenden Fonds (Arbeitslosenversicherung, FLAF), aus Steuern (Wertschöpfungsabgabe) oder aber aus Teilen des laufenden Einkommens, auf die zuvor im Hinblick auf einen Sabbatkonsum verzichtet wurde (z.B. Verzicht auf 20% des Einkommens für vier Jahre, um anschließend mit 80% des Einkommens ein Sabbatjahr zu konsumieren). Der Bezug zur Erwerbsarbeit bliebe zwar bestehen, der Zwang zur ununterbrochenen Erwerbstätigkeit zum Zweck der Existenzsicherung wäre jedoch gebrochen.

Ein solches System der monetären und institutionellen Grundsicherung zielt wohl-gemerkt nicht darauf ab, BürgerInnen vom Arbeiten abzuhalten. Diese sollen es sich vielmehr leisten können, in flexibler Weise bezahlte Erwerbsarbeit und/ oder unbezahlte BürgerInnenarbeit zu verbinden und zu verrichten.⁸ BürgerInnenarbeit wäre wiederum ein Mittel, um Versorgungsarbeit in nicht-bürokratisierter Form bereit zu stellen – und damit auch einem entscheidenden Qualitätsproblem des modernen Sozialstaats entgegen zu wirken, nämlich der durch den hohen Grad an Formalisierung, Hierarchisierung und Unpersönlichkeit sozialstaatlicher Einrichtungen bedingten „Bürokratisierung der sozialen Beziehungen“ (Habermas 1985). Die gesellschaftspolitische Bedeutung einer Grundsicherung geht jedoch weit darüber hinaus: sie wäre

7 Schritte der gegenwärtigen Regierungskoalition in diese Richtung sind die so genannte Pflegekarenz sowie die Sterbegeld- bzw. Familienhospizkarenz. Da jedoch keine entsprechende Karenzgeldleistung vorgesehen ist, kommen diese Regelungen de facto lediglich einer privilegierten Minderheit zugute (derStandard-online, 10.10.2001 bzw. 23.5.2002).

8 Mit Maßnahmen wie der Streichung des Postensuchtags für Arbeitssuchende oder der Verlängerung von Wartezeit und Anwartschaft auf das Arbeitslosengeld erschwert die ÖVP/ FPÖ-Regierung hingegen das flexible Arbeiten!

letztlich auch „... die *conditio sine qua non* der Wiedergeburt einer wahrhaft reifen Staatsbürgerschaft und Republik ..., wie es sie nur im Verbund von Menschen mit Selbstvertrauen geben kann, von Menschen ohne Existenzangst – von Menschen, die sich sicher fühlen“ (Bauman 2000, 260).

2. Eine zweite Säule auf institutioneller Ebene wäre die soziale Bändigung des globalen Kapitalismus durch *auf transnationaler Ebene etablierte Sozialstandards*:

Unter den Bedingungen der „Globalisierung“ hat der Nationalstaat seine Fähigkeit zur Steuerung ökonomischer und sozialer Prozesse und damit eine wesentliche Grundlage seiner Legitimität verloren. Er kann sie nur wieder gewinnen, wenn er sich auf den Pfad einer „... transnationalen Politik des Einholens und Einhegens globaler Netzwerke“ begibt (Habermas 1998, 124). Dabei kommt es darauf an, dass transnationale Akteure wie die EU nicht „... bloß in der Lage sind, nationale Interessen auf dem Wege einer negativen Integration so aufeinander abzustimmen, dass neue Märkte entstehen“, sondern „... die Kraft haben, im Sinne einer positiven Integration marktkorrigierende Entscheidungen zu treffen und Regelungen mit redistributiver Wirkung durchzusetzen“ (ebd., 147).

In diesem Zusammenhang sind die bereits heute stattfindenden Umverteilungsprozesse in der Europäischen Union etwa in den Bereichen Agrar- und Regionalpolitik und besonders die ersten Schritte in Richtung einer europäischen Sozialpolitik zu erwähnen (vgl. zum Folgenden Behning/Feigl-Heihs 2001):

- Schon im EWG-Vertrag von 1957 wurden in der Präambel „die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts“ sowie „die stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ als Ziele genannt. Anfang der 1970er-Jahre betonten die Regierungschefs der Mitgliedsländer dann die Gleichrangigkeit der sozialen Frage mit der Frage der wirtschaftlichen Weiterentwicklung.
- Dem folgte dann 1974 die Ausarbeitung eines entsprechenden „sozialpolitischen Aktionsprogramms“, auf dessen Grundlage bis 1980 mehrere Richtlinien zur Gleichbehandlung der Geschlechter sowie in Angelegenheiten des ArbeitnehmerInnenschutzes erlassen wurden.
- Im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde zunächst wiederum die wirtschaftspolitische Komponente forciert. 1989 wurde zwar – ohne Großbritannien – eine EG-Sozialcharta beschlossen, die jedoch angesichts ihrer Unverbindlichkeit keinen größeren sozialpolitischen Fortschritt darstellte. Auch in den Vertrag von Maastricht wurden lediglich die Sozialvorschriften der EWG in fast unveränderter Form übernommen.
- Elf EU-Staaten einigten sich allerdings auf ein zusätzliches Abkommen für Sozialpolitik, mit dem der mit der Sozialcharta eingeschlagene Weg fortgesetzt werden sollte. Dieses Abkommen enthielt neue, konkretere sozialpolitische Aufgaben und Ziele, weitete das Mehrheitsprinzip auf die Regulierung von Arbeitsbeziehungen aus und wertete die Stellung der Sozialpartner auf.⁹ Im Rahmen des Vertrags von Amsterdam 1997 trat später auch Großbritannien diesem Sozialabkommen bei.
- 2000 wurde beim Treffen des Europäischen Rats in Lissabon die Methode der „offenen Koordination“ auf den Bereich der Sozialpolitik ausgeweitet. Dabei sollen durch Anwendung der Methode des „benchmarking“ und der Evaluation von „best practices“ auf europäischer Ebene Lösungsmöglichkeiten ermittelt und bereit gestellt werden, um auf diese Weise nationale Politiken zu koordinieren und zur freiwilligen Erreichung gemeinsamer Ziele zu motivieren.
- Beim Gipfel von Nizza 2000 wurde die Europäische Grundrechtscharta verabschiedet und „verstärkte Zusammenarbeit“ vertraglich als neues Entscheidungsinstrument verankert. Dieses Prinzip soll auch im Bereich der Sozialpolitik Vorstöße innovativer Staaten im Rahmen von „Integrationsgruppen“ ermöglichen.

9 Österreich, Schweden und Finnland traten mit ihrer EU-Mitgliedschaft auch diesem Abkommen bei.

- Beim Treffen der Sozialminister Anfang Juni 2002 in Luxemburg wurde eine weitgehende Aufhebung der sozialrechtlichen Benachteiligung von legal Erwerbstätigen aus Drittstaaten für deren bessere Integration beschlossen (derStandard-online, 4. 6. 2002).

Im Vergleich zur ökonomischen und wirtschaftspolitischen bleibt die sozialpolitische Integration freilich nach wie vor weit zurück. Gleichwohl sind Tendenzen zur Verankerung individueller BürgerInnenrechte („Individualisierung“), zur verstärkten Einbeziehung des Europaparlaments und der Methode des Konvents („Demokratisierung“), für einen Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzips („Dynamisierung“) und zur Ausweitung von Kompetenzen der EU („Europäisierung der Sozialpolitik“) erkennbar (Behning/ Feigl-Heihs 2001, 471ff.). Diese Tendenzen könnten mit dem Konvent für eine Verfassung der Europäischen Union neuen Schwung erhalten. Andererseits lässt der Einfluss europafeindlicher rechtspopulistischer Parteien auf die Regierungen Österreichs, Italiens, Dänemarks und Hollands sowie auf den Konvent erhebliche Bremseffekte befürchten.

Die Verwirklichung einer solchen (europäischen, globalen) transnationalen Politik¹⁰ hängt jedoch ihrerseits von der *kulturellen Voraussetzung* ab, dass „...sich ... die bisher auf den Nationalstaat beschränkte staatsbürgerliche Solidarität ... auf die Bürger der Union (oder der im Rahmen der UNO repräsentierten Weltgesellschaft, M.P.) derart (ausdehnt), dass beispielsweise Schweden und Portugiesen bereit sind, füreinander einzustehen“ (Habermas 1998, 150).

Damit kommen wir nochmals auf die individuelle Ebene solidarischen Handelns zurück. Auch wenn heute das Vordringen xenophober Einstellungen und der Rückzug in Nationalismus und Familialismus das Gegenteil befürchten lassen (Denz/ Friesl u. a. 2001, insbesondere 205ff.), ist nicht auszuschließen, dass sich eine solche *transnationale Solidarität* doch noch breitenwirksam durchsetzt. Dies kann dann der Fall sein, wenn es gelingt,

- in öffentlichen Aufklärungsprozessen xenophobe Feindbilder als Sündenbockprojektionen kenntlich zu machen, die diffuse Globalisierungsängste binden und für rechtspopulistische Demagogen ausbeutbar machen, und wenn
- exemplarisch demonstriert werden kann, dass es tatsächlich möglich ist, Globalisierung durch wirksame politische Maßnahmen unter Kontrolle zu bringen und die BürgerInnen in konkret erfahrbare Weise vor deren existenzbedrohenden Auswirkungen zu schützen.

Um *an Stelle einer Zusammenfassung* mit einem Bild zu schließen: Der Zug des sozialen Fortschritts hin zu mehr Gleichheit und Sicherheit ist im Tunnel der chronischen Finanzkrise und der systematischen Überforderung des klassischen Sozialstaates zum Stillstand gekommen. Das Zugpersonal ist ratlos, und die Passagiere geraten im undurchdringlichen Dunkel in Panik. Inspiriert vom Geist einer universalistischen „Alltagssolidarität“ (Zoll 1993) und gezogen von der Lokomotive einer solidarischen Politik, die sich von ihrer Fixierung auf Erwerbsarbeit, Familie und Nationalstaat löst, könnte sich jedoch die Panik legen, der Zug wiederum Fahrt gewinnen und sich aus dem Dunkel hinaus ins Licht einer erneuerten und erweiterten sozialen Integration bewegen.

10 Zu erwähnen sind hier auch Aktivitäten wie das – von NGOs als Gegenveranstaltung zum „Weltwirtschaftsforum“ der ökonomischen Eliten initiierte – „Weltsozialforum“ in Brasilien 2001 und 2002 sowie die für Herbst 2002 geplanten kontinentalen Sozialforen in Afrika, Amerika, Asien und Europa.

Literatur

- ATTAC (2001) *Die Zukunft der Pensionen*. Positionspapier, verfügbar unter: http://www.attac-austria.org/download/pensionen_lang.pdf, 9. 6. 2002.
- ATTAC (2002) *Was ist das GATS?* Positionspapier, verfügbar unter: http://www.attac-austria.org/download/flyer_gats.pdf, 9. 6. 2002.
- Bauman, Zygmunt (2000) *Die Krise der Politik. Chancen einer neuen Öffentlichkeit*. Hamburg.
- Beck, Ulrich (1986) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt.
- Beck, Ulrich (2000) *Wohin führt der Weg, der mit dem Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft beginnt?* In: Ders. (Hg.) *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*. Frankfurt, 7–66.
- Behning, Ute/ Feigl-Heihs, Monika (2001) *Europäisierung von Wohlfahrtspolitik – ihre Genese und ableitbare Entwicklungstrends*. In: SWS-Rundschau, Heft 4, 459–478.
- Bohmann, Gerda (1994) *Kapitalistische Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat*. In: Schüle, Johann August/ Bohmann, Gerda (HglNn) *Ökonomie und Gesellschaft*. Eine Sammlung von Studententexten. Wien, 214–229.
- Bundespräsident Dr. Thomas Klestil (2002) „*Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas*“, verfügbar unter: Deklaration zum Koalitionsübereinkommen zwischen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der Freiheitlichen Partei (FPÖ); unterzeichnet von Dr. Wolfgang Schüssel und Dr. Jörg Haider bzw. (nach deren Kür zur Parteivorsitzenden und Vizekanzlerin) Dr. Susanne Riess-Passer in Anwesenheit von Bundespräsident Dr. Thomas Klestil. <http://www.hofburg.at/de/index.htm>, 18. 2. 2002.
- Büchle, Herwig/ Wohlgenannt, Lieselotte (1985) *Grundeinkommen ohne Arbeit*. Wien.
- Dahrendorf, Ralf (1979) *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*. Frankfurt.
- Denz, Hermann/ Friesl, Christian u.a. (2001) *Die Konfliktgesellschaft. Wertewandel in Österreich 1990 – 2000*. Wien.
- derStandard-online, laufende Berichterstattung, verfügbar unter: <http://www.derStandard.at>. 1. 2. 2000 – 30. 6. 2002.
- Die Grünen (1998) *Fairteilen. Die Grüne Grundsicherung*. In: GA-Press, Nr. 28a. Wien.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Europäisches Parlament (2002) *Soziale Grundrechte in Europa*. Reihe soziale Angelegenheiten, SOCI 104 DE – 02/2000, verfügbar unter: http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/104/teil3_de.htm, 18. 2. 2002.
- EUROSTAT (1997 – 2002) *Pressemitteilungen*, verfügbar unter: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/DE?catalogue=Eurostat&collection=01-Press%20Releases>.
- EUROSTAT (2002) *EUROSTAT Jahrbuch 2002*, verfügbar unter: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=Freeselect3-DE&mode=download>, 22. 5. 2002.
- Guger, Alois/ Mayrhuber, Christine (2001) *Erwerbsbeteiligung und Alterssicherung. Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf die Pensionsquote*. Wien.
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie kommunikativen Handelns, Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt.
- Habermas, Jürgen (1985) *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*. In: Ders.: *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Kleine Politische Schriften V. Frankfurt, 141–163.
- Habermas, Jürgen (1998) *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*. In: Ders.: *Die postnationale Konstellation*. Politische Essays. Frankfurt, 91–169.
- Hitzler, Ronald/ Honer, Anne (1994) *Bastelexistenz. Über subjektive Konsequenzen der Individualisierung*. In: Beck, Ulrich/ Beck-Gernsheim, Elisabeth (HglNn) *Risikante Freiheiten*. Frankfurt, 307–315.
- Kluge, Friedrich (1999) *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*. Berlin.
- Liberales Forum (LIF) (1997) *Beschluss betreffend Grundsicherung, ökologische Steuerreform und allgemeine Steuerreform*. Salzburg.
- Lutz, Hedwig/ Wagner, Michael/ Wolf, Walter (1993) *Von Ausgrenzung bedroht. Struktur und Umfang der materiellen Armutsgefährdung im österreichischen Wohlfahrtsstaat der achtziger Jahre*. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 50, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien.
- Marin, Bernd (2002) *Krankenversicherung zwischen Individualisierung, Solidarität und nachhaltiger Finanzierbarkeit*. In: Wirtschaftskammer Österreich (HglN) *Gesundheitsplattform – Eine Initiative der Wirtschaftskammer*. Wien, verfügbar

- unter: <http://wko.at/sp/gesundheitsplattform.pdf>, 23.4.2002, 13-28.
- Marshall, Thomas S. (1992) *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/ New York.
- Mitschke, Joachim (2000) *Grundsicherungsmodelle*. Baden-Baden.
- N. N. (profil 47/ 01) (2001) *Wo sich Karl-Heinz Grasser bisher seine Milliarden holte*. In: profil-online, Heft 47, verfügbar unter: <http://www.profil.at/aktuell/index/html>, 26. 11. 2001.
- Offe, Claus (1986) *Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Entwicklungsperspektiven*. Frankfurt/ New York.
- Offe, Claus (1998) *Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten*. In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3, 359-380.
- Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich (2002) *Projekt Sozialwort. Eine Initiative der christlichen Kirchen in Österreich. Phase 02: Der Sozialbericht – Erfahrungen und Praxis sozialen Engagements*. Wien.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1971-2001) *Statistische Jahrbücher der Republik Österreich 1970-2000*. Wien.
- ÖVP/ FPÖ-Bundesregierung (2002) *Österreich neu regieren. Regierungsprogramm*. Wien, verfügbar unter: <http://www.austria.gv.at>, 18.2.2002.
- Parlamentskorrespondenz/ 02/ 20.2.2002/ Nr. 108, verfügbar unter: <http://www.parlament.gv.at>, 20.2.2002.
- Polanyi, Karl (1977) *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Wien.
- Preglau, Max (1986) *Die Familie im sozialen Wandel*. In: Thöni, Erich/ Winner, Hannes (Hg.) *Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht*. Veröffentlichungen der Universität Innsbruck 216. Innsbruck, 7-28.
- Preglau, Max (2000) *Polarisierte Gesellschaft? Sozialstruktur, soziale Schichtung, Sektordynamik*. In: Pelinka, Anton/ Plasser, Fritz/ Meixner, Wolfgang (Hg.) *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*. Wien (Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung Bd. 22), 31-62.
- Preglau, Max (2001) *Rechtsextrem oder postmodern? – Über Programmatik, Interaktionsformen und ein Jahr Regierungspolitik der (Haider-) FPÖ*. In: SWS-Rundschau, Heft 2, 193-213.
- Rerrich, Maria S. (1994) *Zusammenfügen, was auseinanderstrebt: Zur familialen Lebensführung von Berufstätigen*. In: Beck, Ulrich/ Beck-Gernsheim, Elisabeth (HglInnen) *Risikante Freiheiten*. Frankfurt, 201-218.
- Rokkan, Stein (2000) *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt.
- Schmid, G./ Wörister, Karl (2002) *Grundeinkommen/ Grundsicherung/ Mindestsicherung*. Diskussionspapier, verfügbar unter: <http://www.sozialstaat.at/argumente/arbeitslos.shtml>, 11. 2. 2002.
- Tálos, Emmerich (1996a) *Krise des Sozialstaates*. In: Zulehner, Paul M. u.a. (Hg.) *Solidarität. Option für die Modernisierungsverlierer*. Innsbruck/ Wien, 36-50.
- Tálos, Emmerich (1996b) *Sozialstaatsbilanz*. In: Diskurs Sozial, Heft 1, 5-20.
- Thenner, Monika/ Boh, Katja/ Ohmacht, Stefan/ Prinz, Christopher (2000) *Comparative Analysis: Family Policy in Austria, Ireland and Sweden*. Wien: Europäisches Zentrum für Soziale Wohlfahrt.
- Waldrauch, Harald (2001) *Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung*. Mit einem Vorwort von Rainer Bauböck. Frankfurt/ New York (Reihe „Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung“ Band 9.2).
- Zoll, Rainer (1993) *Alltagssolidarität und Individualismus. Zum soziokulturellen Wandel*. Frankfurt.